

POLICY BRIEF **2017**

ÁREAS PROTEGIDAS: QUE MODELO DE GESTÃO?

Luísa Schmidt

João Mourato

David Travassos

Rita Calvário

Em colaboração com o CNADS
(Conselho Nacional do Ambiente e
do Desenvolvimento Sustentável)



ENQUADRAMENTO

Áreas Protegidas: que modelo de gestão?

Em 2017, o XXI Governo da República Portuguesa desencadeou um processo de reforma do atual modelo de gestão das Áreas Protegidas em Portugal, e selecionou o Parque Natural do Tejo Internacional para levar a cabo uma experiência-piloto do novo modelo que visa implementar. Esta iniciativa governamental tem suscitado aceso debate entre os principais intervenientes do sector.

Neste contexto, o Observatório de Ambiente, Território e Sociedade (Observa) do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) e o Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) organizaram, a 22 de Maio de 2017, o Seminário “Áreas Protegidas: Que Modelo de Gestão?” com vista a:

- Estimular o debate público sobre a gestão das Áreas Protegidas e colocar em evidência quais as oportunidades e riscos para a conservação da natureza e da biodiversidade;
- Debater o exemplo-piloto do novo modelo de gestão, o Parque Natural do Tejo Internacional, identificando consensos e controvérsias entre diversos especialistas e técnicos;
- Suscitar o interesse dos cidadãos sobre as políticas públicas de conservação da natureza e da biodiversidade em Portugal e envolvê-los no debate sobre as respetivas soluções de governança;

O evento, em que participaram cerca de 300 pessoas, foi dividido em duas sessões temáticas:

- 'Municipalizar' as Áreas Protegidas: oportunidade ou risco?

- Nova governança das Áreas Protegidas: novidade ou mais do mesmo?

A primeira sessão contou com as intervenções de, por esta ordem, José Guerreiro, relator da Reflexão do CNADS sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional das Áreas Protegidas, de junho de 2016; Tito Rosa, ex-presidente do ICNF e atual presidente da Liga para a Proteção da Natureza (LPN); Armindo Jacinto, presidente da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova; José Alberto Guerreiro, presidente da Câmara Municipal de Odemira; Francisco Correia, presidente da Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza (APGVN); João Joanaz de Melo, representante do Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA) e Rogério Rodrigues, atual presidente do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

A segunda sessão teve a participação de Paulo Trigo Pereira, professor catedrático de economia pública no ISEG-ULisboa e deputado independente do Partido Socialista (PS); Patrícia Fonseca, deputada do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP); Heloísa Apolónia, deputada do Partido Ecologista os Verdes (PEV); Jorge Costa, deputado do Bloco de Esquerda (BE); João Branco, presidente da Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza; e Carla Graça, vice-presidente da Associação Zero.

Este *policy brief* expõe o quadro legal e administrativo das Áreas Protegidas, sistematiza as conclusões do Seminário e lista algumas recomendações/contributos para um futuro modelo de governança e gestão das Áreas Protegidas em Portugal.

O QUE É UMA ÁREA PROTEGIDA?

Áreas Protegidas (AP) são áreas que apresentam uma relevância especial a nível natural (habitats, fauna e flora), geológico e paisagístico, requerendo medidas específicas de conservação, gestão e regulação dos atos e atividades suscetíveis de as degradar. A sua classificação visa atribuir-lhes “um estatuto legal de proteção adequado à manutenção da biodiversidade, dos serviços dos ecossistemas e do património geológico, bem como à valorização da paisagem” (ICNF, 2017).

As AP implicam estruturas administrativas com características próprias: direção e gestão, serviços técnico-científicos e de vigilância, e planos de ordenamento acompanhados por regulamentos que definem as regras de uso e ocupação do solo.

As AP são uma ferramenta basilar das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade. A primeira AP criada em Portugal foi o Parque Nacional da Peneda-Gerês (1971). Contudo, só no pós-revolução de Abril de 1974 foi iniciada uma política concertada de conservação da natureza, com a criação do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP) em 1975 e, com ele, a constituição da hoje designada Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP).

PARTE I

A REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (RNAP)

A RNAP (Figura 1) ocupa cerca de 8% do território nacional continental e está distribuída por 46 Áreas Protegidas diferentes:

- 32 áreas de âmbito nacional (1 parque nacional, 13 parques naturais, 9 reservas naturais, 2 paisagens protegidas, 7 monumentos naturais),
- 7 de âmbito regional (1 parque natural e 6 paisagens protegidas),
- 6 de âmbito local (2 reservas naturais e 4 paisagens protegidas),
- 1 de estatuto privado.

A RNAP ocupa 791 895 hectares, dos quais cerca de 54 mil hectares correspondem a áreas marinhas anexas a Áreas Protegidas do litoral.

As AP de âmbito **nacional** são criadas e geridas por uma autoridade nacional de conservação da natureza – o atualmente designado Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

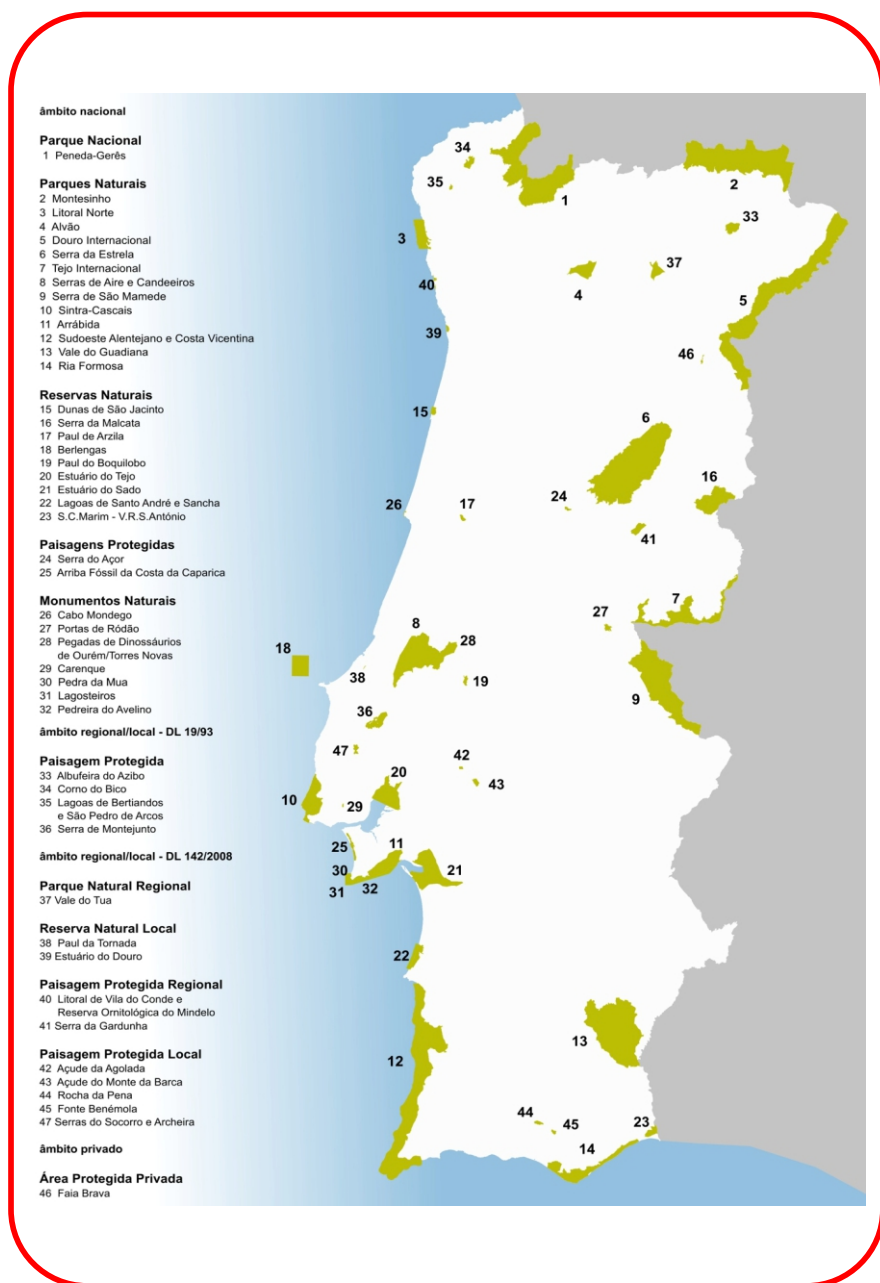
As AP de âmbito **regional** ou local são geridas pelos municípios ou associações de municípios, e as Áreas Protegidas de âmbito **privado** pelos respectivos proprietários.

A **classificação de AP**, sejam elas de âmbito regional, local ou privado, segundo determinados requisitos e critérios, **é sempre atribuída** pelo ICNF.



22%

As Áreas Protegidas e de Rede Natura 2000 (Zonas de Proteção Especial/ZPE e Sítios de Importância Comunitária/SIC) abrangem, no total, cerca de 22% do território de Portugal continental.



OUTRAS ÁREAS CLASSIFICADAS

Para além das AP, existem outros estatutos de classificação de âmbito europeu e internacional. Em Portugal, no contexto da União Europeia, destaca-se a **Rede Natura 2000** - rede comunitária de áreas que representam os habitats, e espécies de plantas e de animais características da biodiversidade europeia, de conservação considerada prioritária. Outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais não-europeus incluem as **Reservas da Biosfera** da UNESCO e os **Sítios Ramsar** (Convenção das Zonas Húmidas com interesse internacional para as aves aquáticas – Convenção de Ramsar).

O conjunto da RNAP e outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos europeus e internacionais constitui o **Sistema Nacional de Áreas Classificadas** (Tabela 1). Este, juntamente com as 'áreas de continuidade' da Reserva Ecológica Nacional (REN), Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Domínio Público Hídrico (DPH), compõe a **Rede Fundamental de Conservação da Natureza**.

COMO GERIMOS AS ÁREAS PROTEGIDAS EM PORTUGAL?

O modelo de gestão e governança da Rede Nacional das Áreas Protegidas assumiu, até hoje, três configurações principais de estruturas de direção:

- **Decreto-Lei 4/78**. Gestão: um diretor por Área Protegida (AP), acompanhado por um Conselho Geral, de carácter consultivo, a que presidia, e por uma Comissão Científica. O Director era designado por despacho do secretário de Estado do Ambiente, sob proposta do presidente do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico e de entre os técnicos deste Serviço com formação de engenheiro agrónomo, engenheiro silvicultor, arquitecto paisagista, biólogo, médico veterinário ou possuidor de licenciatura com formação de biologia e ecologia.

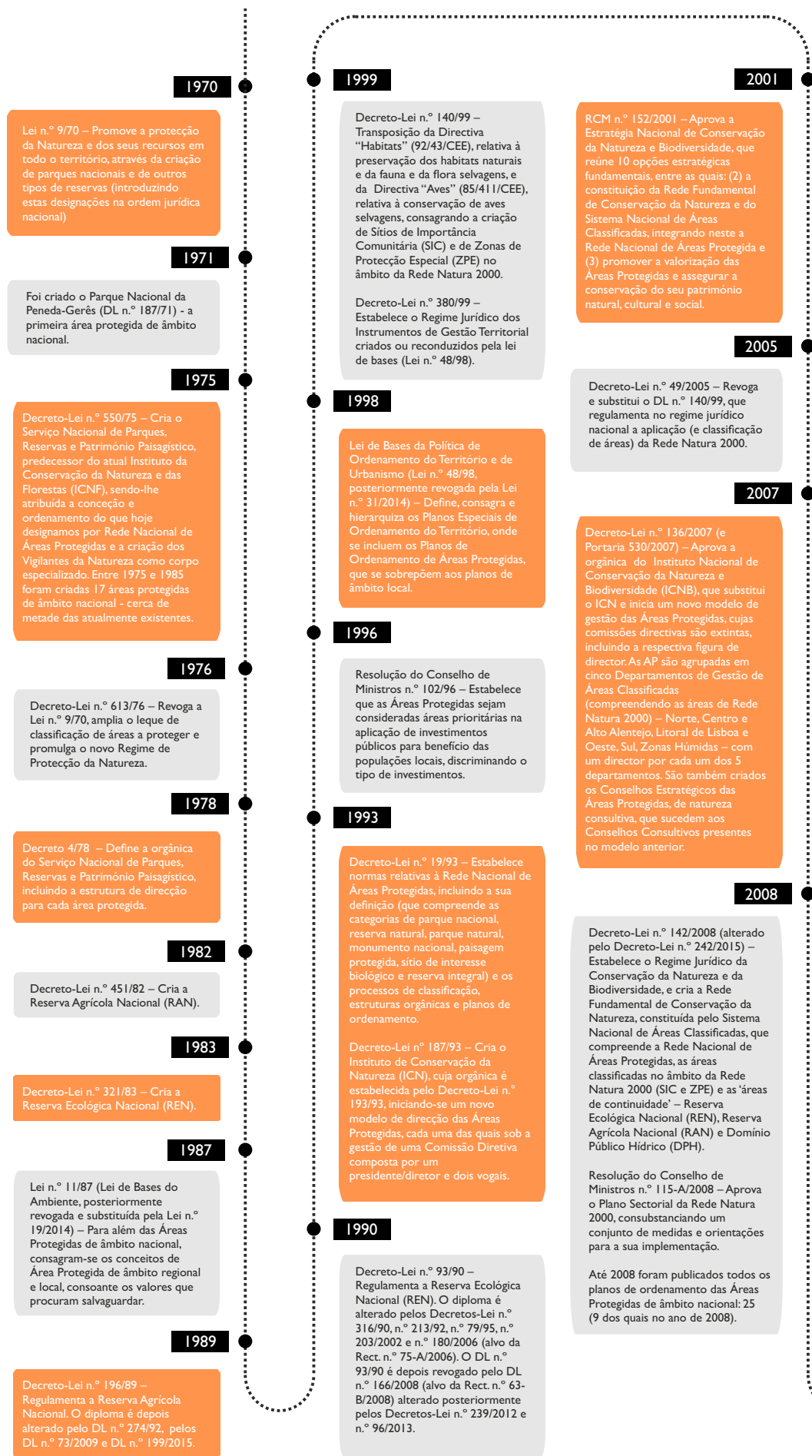
- **Decreto-Lei n.º 19/93**. Gestão: uma Comissão Diretiva por AP com um presidente/diretor e dois vogais. O Presidente/Diretor era nomeado pelo ministro da Tutela, um vogal indicado pelo então Instituto de Conservação da Natureza e outro vogal nomeado pelas câmaras municipais com jurisdição na área. Outro órgão era o Conselho Consultivo (por Área Protegida), de natureza consultiva, composto por representantes de diversas entidades.

- **Decretos-Lei n.º 136/2007 e n.º 142/2008** - em vigor. Nova estrutura organizacional – AP agrupadas em cinco grandes Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul, Zonas Húmidas), incluindo as áreas de Rede Natura 2000. Gestão: um director por cada um dos 5 departamentos, sendo extinta a figura de director por Área Protegida e as respectivas comissões diretivas. São criados os Conselhos Estratégicos das Áreas Protegidas (de âmbito nacional), de natureza consultiva, que sucedem aos Conselhos Consultivos anteriormente existentes.

Este DL provocou a extinção da figura de diretor de Área Protegida, deixando as 'Áreas Protegidas sem rosto' e gerando erosão na gestão de proximidade. Os centros de decisão afastaram-se, assim, da realidade de cada área (CNADS, 2016).

Atualmente, por imposição da **Lei n.º 31/2014** (Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo), os **Planos Especiais de Ordenamento do Território**, que incluem os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas, foram convertidos em Programas Especiais, o que lhes retirou importância nacional, subalternizando-os face aos planos de índole local/municipal.

TABELA I SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS CLASSIFICADAS EM PORTUGAL		Nº	ÁREA TERRESTRE (HECTARES)	ÁREA MARINHA (HECTARES)	ÁREA TOTAL (HECTARES)
REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS	ÂMBITO NACIONAL	32	689 479,31	53 621,26	743 100,57
	ÂMBITO REGIONAL	7	46 247,48	0	46 247,48
	ÂMBITO LOCAL	6	2 332,41	0	2 332,41
	ÂMBITO PRIVADO	1	214,65	0	214,65
REDE NATURA 2000	SIC + SÍTIOS DA LISTA NACIONAL DE SÍTIOS	60 + 2	1 562 193,33	2 332 619,55	3 898 403,09
	ZPE (ZONAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL)	42	929 186,44	627 859,52	1 557 413,67
ÁREAS CLASSIFICADAS AO ABRIGO DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS	RESERVAS DA BIOSFERA	5	1 075 242,00	17 776,87	1 093 018,87
	SÍTIOS RAMSAR	18	117 383,31	0	117 383,31
	GEOPARQUES	3	609 759,82	0	609 759,82



QUADRO I

PRINCIPAIS MARCOS DA LEGISLAÇÃO EM PORTUGAL NO CONTEXTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS.

2014

Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014) – Determina a substituição dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (POAP), que incluem os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas, por Programas Especiais, devendo os conteúdos dos primeiros serem vertidos nos Planos Directores Municipais (PDM). Ao contrário dos POAP, os Programas Especiais vinculam apenas a administração pública e não os particulares, o que lhes retira importância nacional e, portanto, força face aos planos de índole local, como é o caso dos PDM (Planos Directores Municipais)

2012

Decreto-Lei n.º 135/2012 – O Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB) é fundido com a Autoridade Florestal Nacional dando origem ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

EXPLORANDO ALTERNATIVAS:

PROJETO-PILOTO PARQUE NATURAL DO TEJO INTERNACIONAL (PNTI)

Contexto: Ensaio de um novo modelo de governança e gestão das Áreas Protegidas (AP) - passando a direção da AP para os municípios e incluindo nas suas estruturas de gestão, para além do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), outros agentes com conhecimento técnico-científico aplicado na área.

Território: Parque Nacional do Tejo Internacional (PNTI - classificado em 2000), com três municípios abrangidos (Castelo Branco, Idanha-a-Nova e Vila Velha de Ródão, que preside). O PNTI é também uma Zona de Protecção Especial (Rede Natura 2000, ao abrigo da Diretiva “Aves”), Parque Internacional Tejo-Tajo e respetiva classificação como Reserva da Biosfera (pela UNESCO). O Parque Natural está ainda abrangido pelo Geopark Naturtejo da Meseta Meridional – o primeiro geoparque português (classificação internacional também ao abrigo da UNESCO, em 2006).

Objectivo: Protocolo para a Gestão Colaborativa do Parque Natural do Tejo Internacional assinado a 18 de Abril de 2017. Um ano após o início da concretização do projeto, serão avaliados os resultados “havendo um elevado grau de confiança que a nova forma de gestão, colaborativa, participativa e de maior proximidade poderá ser aplicada a outras áreas protegidas, com as alterações legislativas que for necessário realizar” (ICNF, 2017, Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade - ENCNB 2025).

Atores: Municípios de Castelo Branco, Idanha-a-Nova e Vila Velha de Ródão, ICNF, Quercus, Instituto Politécnico de Castelo Branco e Associação Empresarial de Castelo Branco.

Modelo: O modelo de governação do projeto-piloto assenta em dois órgãos de gestão definidos como “grupos de missão”: o Conselho de Gestão e a Direção.

Conselho de Gestão: órgão de representação permanente, composto pelos outorgantes do Protocolo. Atribuições principais: zelar pelo cumprimento das atividades do Plano de Ação anexo ao Protocolo e elaborar um relatório anual de progresso.

As funções de presidente e de vice-presidente deste órgão (mandatos de dois anos) só poderão ser assumidas pelos presidentes de câmara, podendo ser apenas designados pelos representantes dos municípios envolvidos. O Conselho de Gestão terá que reunir a cada dois meses (ou quando o seu presidente o decida).

As suas decisões são tomadas por maioria tendo o presidente voto de qualidade e o representante do Instituto de Conservação da Natureza e

das Florestas (ICNF) direito de veto sobre matérias do “domínio da conservação da natureza”, reservadas à Direção Técnica (assegurada exclusivamente pelo representante do ICNF, enquanto autoridade nacional neste domínio).

Direção: liderada pelo presidente do Conselho de Gestão, por sua vez escolhido entre os autarcas locais (que preside assim aos dois órgãos de gestão), sendo ainda composta por um representante do ICNF, um representante dos municípios e um representante designado pelo Conselho de Gestão (especificamente o Instituto Politécnico de Castelo Branco, a Associação Empresarial da Beira Baixa ou a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza); reúne com uma frequência quinzenal (ou quando solicitado pelo presidente) e as decisões são tomadas por unanimidade. A sua missão é implementar e conduzir as ações previstas no Plano de Ação (conforme articulado no Conselho de Gestão), apoiar o Conselho de Gestão, analisar problemas de natureza sistémica ou sistemática que afetem a gestão da Área Protegida (propondo soluções à consideração do Conselho de Gestão), acompanhar as ações de gestão corrente, e desenvolver e propor a adoção pelo Conselho de Gestão de documentos orientadores.

Plano de Ação: é composto por 7 ações principais em 3 domínios: (1) transversal (diagnosticar e concertar as ações que visam dirimir aspetos críticos para a gestão do PNTI; acompanhar a elaboração do Programa Especial de Ordenamento do PNTI; aprofundar modelos de gestão participativa e colaborativa); (2) promoção (articular as ações do PNTI tendo por base os planos de atividade dos outorgantes; preparar um Plano de Valorização de longo prazo, integrando medidas de gestão da Reserva da Biosfera); (3) melhoria da articulação inter-serviços (identificar mecanismos para potenciar a tramitação de processos de licenciamento e autorização; criar normas, guias e códigos de boas práticas).

PARTE II

«ÁREAS PROTEGIDAS: QUE MODELO DE GESTÃO?»

O debate estruturou-se em três grandes eixos temáticos:

- **Balanço das políticas públicas de conservação da natureza** e da biodiversidade;

- Perspetivas sobre o **novo modelo de gestão das Áreas Protegidas (AP)**;

- **Soluções para a governança e gestão das AP.**

BALANÇO DAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

O estado da conservação da natureza e da biodiversidade é claramente negativo - concordaram todos os intervenientes, sublinhando o insucesso persistente das políticas públicas nesta matéria. João Joanaz de Melo, do GEOTA, referindo-se a uma avaliação realizada pelo ICNF sobre a aplicação das diretivas “Habitats” e “Aves” em Portugal, frisou que “70% dos habitats da Rede Natura estão em estado desfavorável, sendo ainda pior no que diz respeito às espécies”.

Os intervenientes salientaram que em causa está não só um debate em torno do modelo de gestão atualmente proposto, mas também sobre a forma como as Áreas Protegidas têm sido desconsideradas ao longo dos anos. A falta de prioridade atribuída às políticas de conservação da natureza e da biodiversidade é uma questão que ultrapassa a cor política de sucessivos Governos.

Dos efeitos negativos decorrentes destacam-se:

- **Subfinanciamento crónico do ICNF** nos últimos anos, incluindo verbas para pagar salários, tendo sido uma das instituições que mais sofreu com a reestruturação administrativa entre 2011 e 2014, o que levou à perda de parte importante dos seus recursos humanos. Segundo Rogério Rodrigues, atual presidente do ICNF, “com a ‘Troika’, as chefias intermédias foram reduzidas em 40% e

nalgumas regiões em 60%”. Como outros sublinharam, com o novo Governo, a situação mantém-se: as verbas alocadas à conservação da natureza e da biodiversidade constituem menos de 3% dos três milhões de euros do Fundo Ambiental.

- **Fragilização do corpo de vigilantes da natureza** que têm vindo a diminuir atingindo um mínimo histórico de 118 em 2016, sendo que, em Novembro deste ano, entraram 20 novos vigilantes, estando previstos mais 30 em 2018. O Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, a maior área protegida do país, tem apenas 4 vigilantes da natureza, salientou José Alberto Guerreiro, presidente da Câmara Municipal de Odemira.

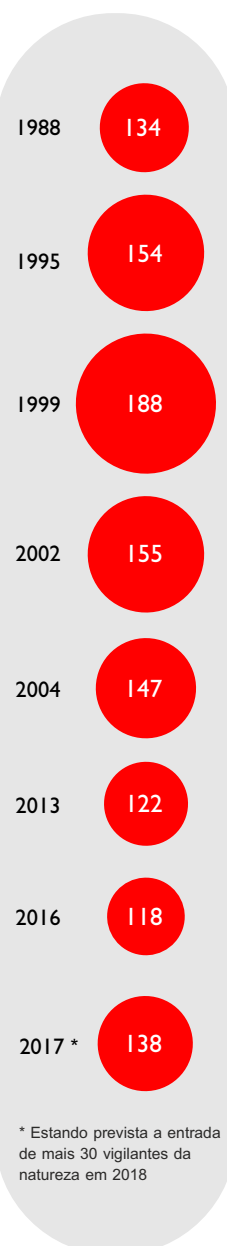
- **Escassez de recursos técnicos e operacionais** face à “elevada regulamentação das AP, o que impede a sua eficaz implementação”, destacou Tito Rosa, presidente da LPN e ex-presidente do ICNB entre 2006 e 2012. Aqui inserem-se os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) que, “sem suficientes meios de apoio ou compensação”, tornaram-se “instrumentos de muito difícil gestão”, com efeitos positivos em “estancar o desordenamento urbanístico”, mas que “nunca foram acompanhados de um programa de investimento público nas AP, coordenado com as autoridades locais e coletividades de cidadãos e empresários”.

- **Falta de gestão integrada**, como referiu o presidente da Câmara Municipal de Odemira, concelho situado no PNSACV, alegando que o quadro de planeamento nesta área de interface terrestre-marinho, situada em duas regiões do país, é “difuso e complicado” e de “difícil articulação”, pois são muitas as entidades competentes que se sobrepõem.

- **Sumário:** é consensual o estado de degradação das Áreas Protegidas e a necessidade de uma mudança na forma como têm sido governadas e geridas ao longo dos últimos anos, reforçando os seus recursos humanos, jurídicos e financeiros, clarificando competências e conferindo peso político à conservação da natureza.

GRÁFICO I

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE
VIGILANTES DA NATUREZA
(A CARGO DO ICNF)



NOVO MODELO DE GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS?

Processo: a forma como o Governo apresentou e implementou a **proposta do novo modelo de gestão em teste no Parque Natural do Tejo Internacional (PNTI) foi considerada pouco transparente e democrática.**

Paulo Trigo Pereira, deputado independente do PS, refere que o atual modelo de gestão das Áreas Protegidas, que vem de 2007, “não funciona”, mas que “seria um erro avançar para um novo modelo sem que exista um mínimo de consenso parlamentar, devendo ser uma lei da Assembleia da República a alterá-lo”. Posições similares foram expressas pelos restantes deputados que consideraram que esta deve ser uma discussão tida em sede parlamentar.

Autarquias: Todos os intervenientes concordaram que as autarquias têm uma função crucial a desempenhar na gestão das AP. No entanto, foi quase consensual entre os palestrantes e o público que elas **NÃO devem assumir a direção das Áreas Protegidas** (ao contrário das opiniões dos presidentes do ICNF e da CM de Idanha-a-Nova que concordam com o modelo desde que as autarquias se dediquem aos assuntos da valorização).

Na perspetiva dos críticos do novo modelo de gestão agora proposto, vários lembraram que os municípios já tiveram uma intervenção na gestão das AP quando integravam as comissões diretivas no modelo implementado em 1993, “mas que essa intervenção nem sempre é de boa memória” (Tito Rosa, LPN), referindo várias auditorias e processos enviados ao Ministério Público, em que “nem sempre a lei foi respeitada e houve muitas situações de conflito”. Nestas comissões, o ICNF “esteve sempre numa franca posição de fragilidade”. Para o presidente da Câmara Municipal de Odemira, esta modalidade de gestão no PNSACV “não correu bem” por desentendimentos entre os membros da comissão, levando à saída de autarcas da mesma.

Como exemplos negativos do papel dos municípios na gestão de valores ecológicos, referiu-se a transferência de poderes da Reserva Ecológica Nacional (REN) para as autarquias. De acordo com Francisco Correia, presidente da Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza (APGVN), “a primeira coisa que algumas autarquias fizeram foi desafetar área para responder a interesses económicos”. Carla Graça, vice-presidente da Zero, deu o exemplo dos concelhos de Alcácer do Sal e de Grândola que reduziram em 2/3 a sua área de REN.

Tutela: Foi opinião dominante que as **AP devem continuar sob tutela da administração central** e especificamente do ICNF, pois representam valores de interesse nacional que não podem estar

vulneráveis a uma gestão sujeita aos interesses locais.

Segundo Paulo Trigo Pereira, do PS, “as Áreas Protegidas não pertencem aos seus residentes” nem podem ser consideradas um mero “bem local” cuja competência passa apenas pelos municípios. O património natural é um “bem público nacional”, cuja gestão e liderança compete “ao Estado central”.

Igualmente, Heloísa Apolónia, do Partido Ecologista 'Os Verdes' (PEV), referiu que os autarcas têm competência na gestão do ambiente, mas que as Áreas Protegidas são um valor nacional e, por isso, o Estado é chamado a liderar. João Joanaz de Melo, do GEOTA, alertou para o facto de as autarquias “não terem visão de conjunto do território e dos valores que são de âmbito nacional”.

O presidente da CM de Odemira seguiu a mesma linha de argumentação mas a partir de um outro ângulo. Segundo ele, competindo ao Estado a elaboração dos POAP que são depois “impostos ao poder local” [no caso do PNSACV houve até contestação judicial por parte dos autarcas], então “o Estado não se pode alhear destas competências”, sobretudo “quando o ambiente é um pilar do desenvolvimento”.

Pontos críticos: Primeiro, o **risco de secundarização do ICNF e de fragilização do corpo de vigilantes da natureza.**

Para Tito Rosa, da LPN, o modelo agora proposto num contexto em que o ICNF está cada vez mais debilitado comporta “vários riscos”, entre os quais “a subalternização do ICNF” enquanto autoridade nacional de conservação da natureza e da biodiversidade. Francisco Correia, da APGVN, manifestou a preocupação de o corpo nacional de vigilantes da natureza poder ser desarticulado e de os próprios vigilantes ficarem sujeitos a uma hierarquia que “nem sempre terá como prioridade a conservação da natureza e da biodiversidade”.

Segundo, a dificuldade ou mesmo **falta de capacidade das autarquias em assegurarem a conservação da natureza.**

Jorge Costa, do Bloco de Esquerda, referiu que as autarquias estão numa situação mais frágil para tomar decisões, devendo estas basear-se num “elevado rigor técnico e por quem está mais longe da pressão dos eleitorados e dos interesses económicos”. Como exemplo referiu o caso da CM de Vila Velha de Ródão que não constituiu um “exemplo de resistência contra os interesses aí instalados, a começar pela CELTEJO que é um dos grandes poluidores do rio Tejo”.

Patrícia Fonseca, do CDS-PP, manifestou “dúvidas” em relação ao modelo proposto, pelas mesmas razões. É favorável à descentralização da gestão, mas considera que há riscos que devem ser acautelados quando nas Áreas Protegidas existem interesses antagónicos em jogo.

Oportunidades: Os defensores do novo modelo de gestão contestaram a ideia de que se trata de um caminho tendente à

municipalização da gestão das Áreas Protegidas e que irá interferir nas competências das várias entidades envolvidas. Para Armindo Jacinto, presidente da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova (que faz parte da direcção do PNTI), o protocolo para a co-gestão do PNTI “é um ponto de partida que conta com as autarquias no processo de gestão, mas sem se tratar de uma municipalização”. Este “é um modelo que estamos a testar” na perspetiva de que contribua para “a democratização da gestão das Áreas Protegidas”, salientou.

Para o presidente do ICNF, o projeto-piloto é uma experiência e o novo modelo “não vai interferir nas competências de cada entidade”; o ICNF manterá as suas competências e o “Estado continua a ser o zelador da proteção dos valores naturais”, ficando as autarquias com funções a nível da promoção socioeconómica. Sublinhou que o novo modelo visa responder à crescente incapacidade do Estado Central em algumas áreas, tentando encontrar “interlocutores locais com essa capacidade”. Num contexto de falta de meios humanos e técnicos, esta solução permite que o ICNF se foque na sua missão principal de conservação da natureza e da biodiversidade e que outros parceiros assumam as restantes funções, como sejam as relacionadas com a vertente da valorização socioeconómica.

Economia local: um dos aspectos referidos foi a questão do despovoamento do território e a **necessidade de desenvolver as economias locais de forma compatível com a conservação da natureza**. Assim, o presidente do ICNF frisou que “as autarquias são um parceiro fundamental” num contexto em que o território está despovoado, com falta de gestão e onde 92% está nas mãos de privados, 2% é do Estado e o restante é propriedade comunitária, apontando que sem o desenvolvimento das economias locais “teremos um território desertificado” e é preciso “internalizar os valores naturais” nesse processo. João Branco, presidente da Quercus, assinalou que as populações locais e atividades tradicionais como a agricultura têm um grande potencial na proteção da biodiversidade e conservação da paisagem e que frequentemente são as autarquias a zelar por esses interesses. Deu o exemplo das plantações de eucaliptos em que tem sido o Estado central a permitir o seu avanço, em muitos casos com a oposição das autarquias. Para o presidente da CM de Idanha-a-Nova, enfrentar o problema do despovoamento do território requer maior envolvimento dos municípios sem concentrar todas as decisões em Lisboa.

Referiam-se todos, naturalmente, às AP do interior do país e não às AP do litoral onde se concentram populações e atividades económicas e, por isso, muito maior pressão. O presidente da Câmara Municipal de Odemira, por exemplo, cujo Concelho abrange uma Área Protegida do litoral, referiu encontrar-se perante uma realidade bem diferente. Neste contexto, alguns intervenientes salientaram que, devido a estas

diferenças, seria importante ensaiar modelos de gestão diferentes, em função da diversidade de situações das AP.

Sumário: embora todos os intervenientes concordem com o enorme insucesso do Estado Central em garantir a conservação da natureza e da biodiversidade, duas posições divergentes são manifestas: por um lado, em minoria, os que se mostram favoráveis ao novo modelo de gestão consideram que as autarquias podem contribuir ativamente para sanar as dificuldades do Estado central em assegurar essa missão; por outro lado, maioritariamente, os que se mostram críticos do modelo concordando que é necessária uma maior aproximação às populações locais e uma maior colaboração com as autarquias, mas frisam que estas últimas não estão vocacionadas para gerir as AP, salientando os riscos que daí podem advir e defendendo que o Estado Central deve manter as suas competências na gestão direta destas áreas de importância nacional (supramunicipal).

SOLUÇÕES PARA A GOVERNANÇA E GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

- Avaliação rigorosa sobre a eficácia/ineficácia dos modelos

anteriores: Alguns intervenientes referiram a necessidade de uma avaliação prévia sublinhando que, “só após um diagnóstico (sobre o que falhou e porquê), é que se deveriam apresentar propostas sujeitas a discussão pública, incluindo um leque de opções quanto ao modelo de gestão. Carla Graça, da Zero, lembrou que “já há várias experiências em co-gestão com a participação dos municípios mas não se efetuou qualquer avaliação que permitisse aprendizagens”. Igual opinião tem Francisco Correia, da APGVN, afirmando que “pouco ou nada se aprendeu” com os modelos até agora aplicados nas AP.

Identificam-se três pilares fundamentais para as Áreas Protegidas que enquadram as múltiplas sugestões dos intervenientes:

- **modelo de governação e de participação** das populações;
- **modelo socioeconómico de valorização** do património natural;
- **modelo de sustentabilidade financeira**.

- Modelo de governação: O ICNF constitui o elemento central na administração das Áreas Protegidas. Vários intervenientes, mencionam a importância de aproximar os modelos das populações residentes, nomeadamente através da reintrodução da figura do diretor de Área Protegida. Como referiu Heloísa Apolónia (PEV), o atual modelo “com um diretor responsável por várias Áreas Protegidas, afasta a gestão do terreno”. José Guerreiro do CNADS, analisando a tendência internacional, recomendou a existência de uma agência central para a defesa do património natural com administração direta das AP e uma gestão

colaborativa com os *stakeholders*. O ICNF deve manter a administração das AP e estas terem um “rosto” que seja seu interlocutor direto, mas contando com um maior envolvimento das autarquias, das Comunidades Intermunicipais e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), num modelo de co-gestão.

O presidente da Câmara Municipal de Odemira propôs que o PNSACV volte a ter um diretor presente no terreno, representante do Estado Central, mantendo assim o centro de decisão na própria área (e não longe, como atualmente se verifica neste caso, com o director do departamento 'sediado' em Olhão), bem como pelo menos um autarca do Alentejo e outro do Algarve, e um representante da Agência Portuguesa do Ambiente, mantendo o Estado Central uma posição dominante na gestão.

Paulo Trigo Pereira, do PS, também sugeriu que o novo modelo de governança deve incluir um diretor designado pelo ICNF, um representante do Ministério com a pasta do turismo, um representante dos autarcas e outro da sociedade civil.

- Modelo socioeconómico de valorização do património natural: As populações locais devem ter uma participação efetiva e ser beneficiadas neste processo. O envolvimento dos residentes tanto no processo de planeamento das AP, como nas atividades nelas desenvolvidas, é estratégico e crucial para o sucesso das políticas de conservação da natureza. Neste sentido, deve investir-se no conhecimento sobre as AP e respectiva divulgação, bem como criar sistemas de informação integrada.

Amplamente mencionada no debate foi a necessidade de se dotar o ICNF de meios adequados, nomeadamente de vigilantes da natureza e outros técnicos. Segundo Francisco Correia, da APGVN, “é necessário reforçar os meios humanos e materiais do ICNF” e criar rotinas de proximidade às populações residentes.

Para Carla Graça (Zero) é urgente avançar com propostas que transmitam às populações a importância da conservação da natureza e de que esta não tem de ser um entrave à qualidade de vida.

- Modelo de sustentabilidade financeira: Uma ideia para incrementar a autonomia das Áreas Protegidas, como afirmou José Guerreiro (CNADS), é “fazer um hiper-cluster do património natural”, o que requer investigação para definir prioridades e introduzir incentivos económicos e fiscais, e “um trabalho conjunto entre os setores da economia e das finanças e o setor ambiental”. Este cluster de atividades como o turismo, a energia, a agricultura biológica, a caça e a pesca, é também “importante para garantir a sustentabilidade financeira das Áreas Protegidas, partindo da assunção de que estas não são sustentáveis apenas com o Orçamento de Estado, mas que exigem receitas adicionais”.

Contudo, referiram-se riscos que podem advir de um discurso economicista quando se aborda o tema da sustentabilidade financeira, não sendo por vezes os interesses económicos compatíveis com as

atividades que suportam a conservação da natureza. De acordo com alguns intervenientes, conflitos de interesses nas AP sempre aconteceram, mas o problema advém dos grandes interesses económicos se sobreporem aos valores da conservação da natureza e não das atividades económicas locais que são fundamentais para a sua manutenção.

- Foi consensual a importância de associar a gestão das Áreas Protegidas às políticas de desenvolvimento rural, orientando os apoios públicos às boas práticas agrícolas que contribuam para a preservação dos ecossistemas e das espécies, assim como transferir as verbas para os municípios ao abrigo da Lei das Finanças Locais para projetos que beneficiem as populações locais.

- É também urgente inverter a ausência de investimento, quer através dos quadros de programação dos fundos europeus, quer tornando eficaz a referida Lei de Finanças Locais que prevê a discriminação positiva dos municípios com AP e Rede Natura “mas que não está a ser aplicada”, indicou João Joanaz de Melo (GEOTA), ou tem ganhos absolutamente irrisórios, que deviam ser reforçados, como salientou o economista e deputado Paulo Trigo Pereira.

Uma das questões salientadas no colóquio foi a 'redução' dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) a 'Programas Especiais', no âmbito da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento de Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio). Esta alteração implica que os POAP terão de ser transpostos para os Planos Diretores Municipais no prazo de três anos, tornando-se assim meros Programas Especiais a partir de 30 de Junho de 2018, deixando de vincular diretamente os particulares e perdendo relevância nacional.

No debate salientou-se que este processo de transposição está atrasado e é muito complexo, com riscos de criar um vazio legal nas AP no curto prazo e de desvirtuar as orientações estabelecidas nos POAP. Os participantes revelaram-se predominantemente favoráveis em retomar a situação anterior, mantendo os POAP na sua condição de Planos Especiais do Ordenamento do Território, de carácter supramunicipal e vinculativos dos particulares, de modo a garantir a salvaguarda dos valores nacionais das AP.

Sumário: Um modelo de governação deve mobilizar fortemente as autarquias, mas manter sempre a tutela das AP a nível nacional; um modelo socio-económico deve apoiar e estimular as forças vivas locais, e dinamizar diversas atividades; um modelo de financiamento implica uma abordagem inovadora que vá desde os incentivos económicos e fiscais até à criação de clusters do património natural, compatíveis com os objetivos das Áreas Protegidas.

RECOMENDAÇÕES PARA O FUTURO MODELO DE GESTÃO

A Rede Nacional de Áreas Protegidas é composta por áreas cujos valores naturais, paisagísticos e geológicos são de importância nacional, europeia e internacional, pelo que devem obedecer a uma lógica de conjunto que se deve manter supramunicipal. A lógica de gestão descentralizada, com maior poder de gestão e decisão nos municípios deve cingir-se às AP de âmbito local ou regional. Todas as outras devem ser geridas a nível nacional. Assim recomenda-se:

1 DIREÇÃO NACIONAL

A figura de um diretor por Área Protegida (AP) deve ser restabelecida, mantendo-se a coordenação da gestão e o poder de decisão no Estado central e no ICNF, contrariando a possibilidade de transferir essas competências para os municípios.

2 PODER LOCAL

As autarquias, cujos territórios integrem AP, devem desempenhar um papel crucial na sua gestão, integrando os respetivos Conselhos, contribuindo para desenvolver as actividades culturais e socioeconómicas compatíveis com os valores das AP, bem como conceber, juntamente com as outras entidades responsáveis, os modelos financeiros a adoptar para a sustentabilidade das AP.

3 GOVERNAÇÃO INTEGRADA

Os processos de planeamento devem ser participados e colaborativos, envolvendo quer os representantes da administração pública (central e local), quer os diferentes agentes locais. A apropriação social das AP será tanto maior, quanto maior for a participação dos seus agentes. Mesmo que não seja possível integrar todas as suas sugestões, só o facto de poderem exprimi-las em contextos próprios, incrementa a aceitação social, o envolvimento e o empenho na defesa dos valores e normas que norteiam as AP.

4 CAPACITAÇÃO

Um modelo de governação integrada implica capacitar a administração das AP em planeamento participado e colaborativo, com enfoque especial na formação de competências em mediação e negociação (quer entre diversos sectores da administração, quer com diversos agentes sociais, nas mais diversas configurações sociais).

5 EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO

As AP deverão assumir um papel central na educação ambiental promovendo o seu património natural, geomorfológico, paisagístico e cultural junto dos seus residentes e visitantes através de equipamentos (centros de interpretação e informação dinâmicos), de projetos com as escolas que se encontrem na sua área de influência e de ações comunicativas eficazes e envolventes.

6 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Promoção do 'hipercluster' do património natural, ou seja, de um conjunto de actividades económicas compatíveis com a conservação da natureza e que podem ser um motor de desenvolvimento sustentável nessas áreas, conferindo-lhes novas fontes de receita (e.g. taxas, pagamento de serviços ambientais); desenvolver processos de discriminação positiva para quem resida nas AP e/ou classificadas, de modo a promover uma justiça ambiental mais eficiente e eficaz; bem como incentivar a fiscalização e capacidade jurídica das AP.

7 INSTRUMENTOS DE GESTÃO

O processo de extinção e substituição dos Planos Especiais de Ordenamento do Território – incluindo, portanto, os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP) – por Programas Especiais (que deixam assim de vincular os particulares) deve ser revertido. Representantes de diversas entidades e especialistas são unânimes no que respeita à necessidade de manutenção dos Planos Especiais de Ordenamento do Território para as AP, mantendo o seu carácter supramunicipal, ou seja, nacional. Como tal, devem ser revogadas as correspondentes normas estipuladas na Lei n.º 31/2014 (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo) e no subsequente Decreto-Lei n.º 80/2015 que revê o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Observatório de Ambiente, Território e Sociedade

O OBSERVA - Observatório de Ambiente, Território e Sociedade é um programa de investigação e disseminação de informação científica sobre a componente social das questões ambientais e do território, que pertence ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). Tem como missão:

- Divulgar a investigação sobre as dimensões sociais e políticas dos problemas de ambiente, território, energia e sustentabilidade;
- Promover a convergência interdisciplinar na interseção entre ambiente, território e sociedade;
- Sistematizar dados e informação sobre ambiente, constituindo séries evolutivas e comparativas às escalas nacional, europeia e internacional;
- Disponibilizar informação sobre as dimensões sociológicas dos problemas ambientais e territoriais a decisores, investigadores e público em geral;
- Dinamizar uma cidadania participativa através de iniciativas e eventos que estimulem a intervenção pública nos processos de decisão sobre problemas ambientais e ordenamento do território.

Saiba mais em

www.observa.ics.ulisboa.pt

Edição . Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa - Dezembro 2017
ISBN . 978-972-671-473-6